

PANORAMAS SETORIAIS
Mudanças climáticas

BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Luiza Curado
Guilherme Martins*

* Respectivamente, economista e gerente do Departamento de Meio Ambiente da Área de Meio Ambiente do BNDES.

Introdução

O enfrentamento das mudanças climáticas requer um esforço mundial conjunto, e seus desafios vão muito além das discussões políticas em torno das negociações, incluindo, entre outros, o financiamento dos projetos ao redor do mundo e, em especial, nos países em desenvolvimento.

Os bancos de desenvolvimento (BD), haja vista sua histórica participação em projetos de elevado risco e vulto e seu fundamental apoio ao desenvolvimento de projetos e setores não atendidos pelo financiamento privado, vêm desempenhando um importante papel em canalizar e alavancar recursos climáticos.

A despeito do montante já investido, há ainda uma enorme demanda adicional por investimentos que também não conseguirá ser suprida exclusivamente pelo setor privado, deixando uma importante lacuna a ser atendida pelo setor público. Os BDs, nesse contexto, apresentam-se como peças chave no futuro do financiamento climático, considerando suas qualificações – conhecem a demanda da sociedade e são uma interface entre o governo e o setor privado, sendo capazes de coordenar, junto com os governos locais, os instrumentos para superar barreiras à presença dos agentes privados.

Nesse cenário, o presente artigo tem como objetivo avaliar o atual papel dos bancos de desenvolvimento no auxílio ao financiamento climático e suas perspectivas de atuação.

O papel dos bancos de desenvolvimento no financiamento climático

Os bancos de desenvolvimento e demais instituições financeiras públicas de desenvolvimento são importantes instrumentos para financiamento de longo prazo da economia. Ademais, como apontam Além e Madeira (2015, p. 11), a existência dessas instituições justifica-se pela demanda por financiamento a setores e projetos “que inspiram alta incerteza quanto a seu sucesso futuro e, por isso, são preteridos pelo sistema financeiro privado em detrimento de setores e projetos de investimentos cujos resultados esperados sejam menos incertos”.

Historicamente, essas instituições vêm se destacando, sobretudo nos mercados emergentes, como os principais apoiadores de projetos de elevado vulto, de grandes riscos ou de prazo mais longo, operando coordenadamente com o setor privado e com os governos locais e auxiliando o desenvolvimento dos países. Nesse sentido, os bancos de desenvolvimento têm papel fundamental para canalizar e alavancar recursos para os investimentos voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas.

De fato, ao considerarmos uma amostra de vinte BDs formadores do International Development Finance Club (IDFC), o volume de recursos direcionados a investimentos verdes em 2013 foi de US\$ 99 bilhões, sendo grande parte (US\$ 87 bilhões) voltada às mudanças climáticas (IDFC, 2014).¹ Para efeito de comparação, sete dos principais bancos multilaterais,² em conjunto, destinaram cerca de US\$ 24 bilhões a mudanças climáticas no mesmo ano (WORLD BANK, 2015) e as nações desenvolvidas comprometeram-se a um aporte anual de US\$ 100 bilhões a partir de 2020 em financiamento climático destinado aos países em desenvolvimento.³ Ainda, segundo dados compilados pelo Climate Policy Initiative (CPI), em 2013, o fluxo financeiro mundial para as mudanças climáticas atingiu US\$ 331 bilhões (BUCHNER *et al.*, 2014).

O Gráfico 1, a seguir, apresenta os financiamentos verdes realizados pelos membros do IDFC em 2012 e 2013, segmentados por categoria de financiamento, enquanto o Gráfico 2 traz maior detalhamento acerca dos financiamentos a energia limpa e a mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 2013.

Entre os instrumentos para financiamento climático, o CPI encontrou como de maior relevância: (i) instrumentos financeiros com condições de mercado; (ii) financiamentos reembolsáveis com condições diferenciadas; e (iii) financiamentos não reembolsáveis/doações. O estudo aponta que 74% do fluxo de recursos climáticos se referia ao primeiro tipo, demonstrando o caráter comercial dos projetos (BUCHNER *et al.*, 2014).

Considerando apenas os BDs, os resultados diferem significativamente, uma vez que são eles os principais provedores de financiamentos com condições diferenciadas. Os dados demonstram que 78% de seus financiamentos verdes foram realizados com essa condições, conforme Gráfico 3 (IDFC, 2014).⁴

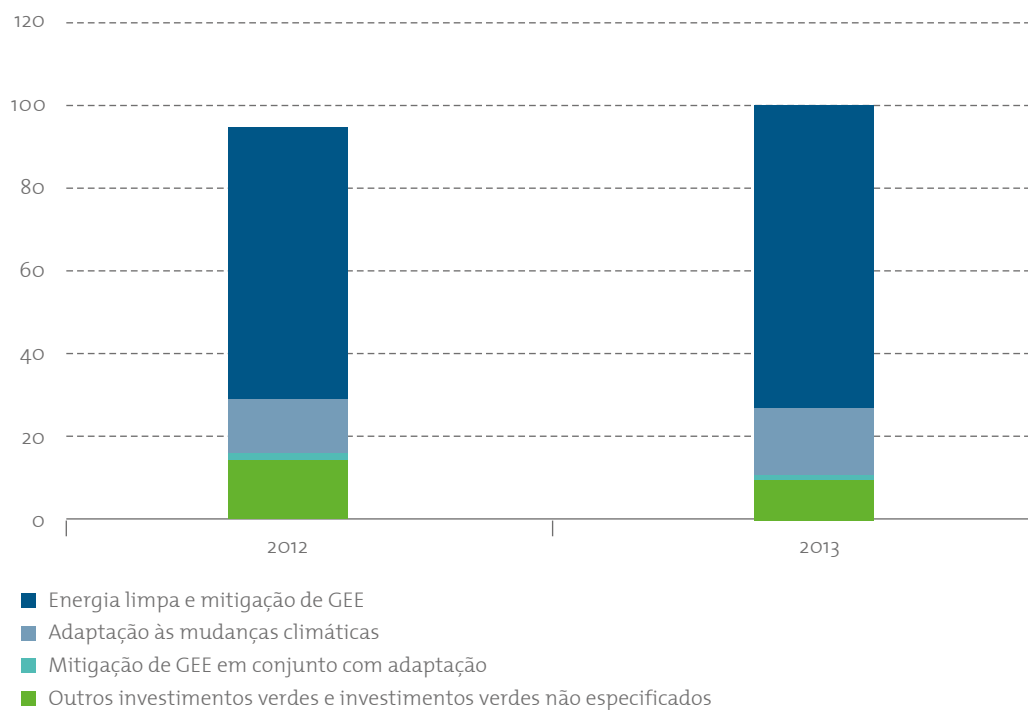
¹ São respondentes do relatório os seguintes membros do IDFC: (i) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Brasil; (ii) KfW Bankengruppe (KfW), Alemanha; (iii) China Development Bank (CDB), China; (iv) Agence Française de Développement (AFD), França; (v) Development Bank of Southern Africa (DBSA), África do Sul; (vi) Nacional Financiera (Nafin), México; (vii) Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), com sede na Venezuela; (viii) Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB), com sede na Grécia; (ix) Croatian Bank for Reconstruction and Development (HBOR), Croácia; (x) Industrial Development Bank of Turkey (TSKB), Turquia; (xi) Vnesheconombank (VEB), Rússia; (xii) Small Industries Development Bank of India (SIDBI), Índia; (xiii) Indonesia Eximbank (IEB), Indonésia; (xiv) Korea Finance Corporation (KoFC), Coreia do Sul; (xv) Japan International Cooperation Agency (JICA), Japão; (xvi) Central American Bank for Economic Integration (CABEI), com sede em Honduras; (xvii) Bancoldex, Colômbia; (xviii) Banco del Estado de Chile, Chile; (xix) Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), Marrocos; e (xx) Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), Togo. O IDFC reúne 23 BDs nacionais, regionais e internacionais, que incluem ainda: (i) Islamic Corporation for the Development of the Private Sector (ICD), com sede na Arábia Saudita; (ii) Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Peru; e (iii) The Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank), com sede no Burundi.

² Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); International Finance Corporation (IFC); African Development Bank (AfDB); Asian Development Bank (ADB); European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); e European Investment Bank (EIB).

³ Melhor detalhado na seção “Perspectivas”.

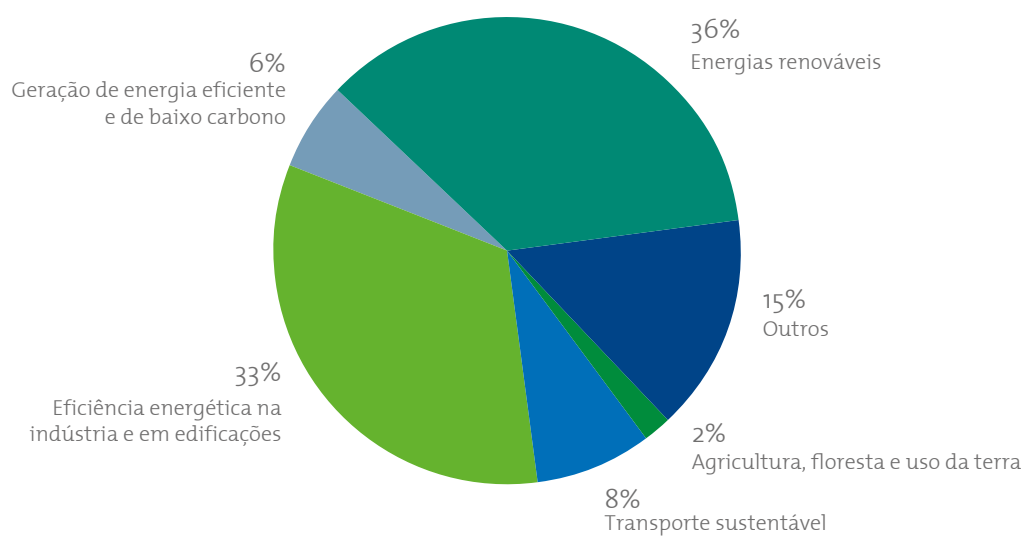
⁴ O estudo inclui investimentos verdes em geral, mas os financiamentos climáticos são majoritários.

Gráfico 1: Financiamentos verdes do IDFC por categoria de projeto (em US\$ bilhões)



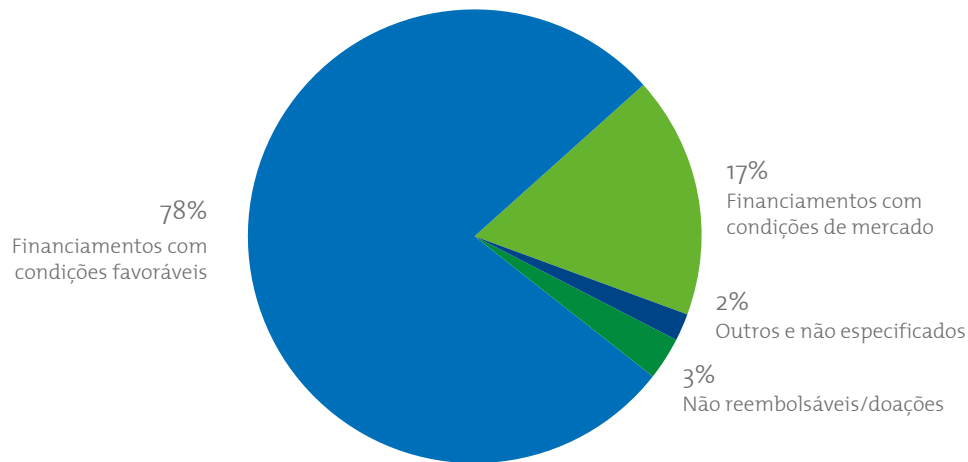
Fonte: IDFC (2014).

Gráfico 2: Financiamentos do IDFC a energia limpa e mitigação de GEE detalhados



Fonte: IDFC (2014).

Gráfico 3: Financiamentos verdes do IDFC segmentados por instrumentos financeiros



Fonte: IDFC (2014).

Apesar do volume menos expressivo, os financiamentos não reembolsáveis/doações mostram-se de extrema relevância para capacitação, para projetos de adaptação às mudanças climáticas e para projetos locais em comunidades tradicionais, sobretudo relativos à preservação florestal.

Em complemento à inequívoca importância dos bancos de desenvolvimento para a canalização de recursos direcionados ao enfrentamento das mudanças climáticas, seu papel pode e deve ir além. Espera-se que sua atuação inclua, entre outras iniciativas:

- i. apoio à implementação de políticas públicas;
- ii. produção, difusão e troca de conhecimento;
- iii. indução de melhores práticas;
- iv. criação de linhas de financiamento diferenciadas para estimular novos investimentos; e
- v. estabelecimento de critérios para financiamentos, como exigências de metas e aspectos relacionados a emissões de gases de efeito estufa, bem como de eficiência.

Nos casos em que o BD se utiliza de participação acionária como forma de apoio, ele poderá atuar auxiliando a estruturação da governança da empresa, agregando aspectos relacionados a mudanças climáticas à gestão da empresa e encorajando a adoção de melhores práticas. Entre as melhorias que podem ser estimuladas, o IDFC aponta uma seleção que inclui não apenas a questão climática, mas outros aspectos socioambientais (IDFC, 2012):

- i. aperfeiçoamento da governança corporativa, com foco em eficiência nos processos;
- ii. balanços ambientais e inventários de água e carbono;

- iii. políticas para enfrentamento das questões socioambientais na cadeia de fornecedores, o que pode incluir o financiamento climático para os fornecedores;
- iv. estabelecimento de metas de performance como consumo de água, tratamento de efluentes e saúde e segurança ocupacional; e
- v. adoção de sistemas integrados de gestão.

A incorporação dos conceitos socioambientais e, em especial, dos desafios climáticos nas estratégias dos bancos de desenvolvimento vem, nos últimos anos, ajudando a impulsionar os investimentos relativos ao tema. Como exemplo, a Agence Française de Développement (AFD) estipulou para o período 2012-2016 em 50% a participação mínima de financiamento climático no seu apoio a projetos em países em desenvolvimento e em 30% nos investimentos de sua subsidiária para o setor privado (AFD, 2015).

Perspectivas

Apesar de vultosos, os fluxos financeiros atuais despendidos pelos bancos de desenvolvimento e demais agentes estão ainda muito aquém do que se espera necessário para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Diante do imperativo por medidas de mitigação em escala global e da iminência dos efeitos adversos da mudança do clima, o Banco Mundial estima como necessário um volume adicional entre US\$ 30 bilhões e US\$ 100 bilhões por ano para investimentos em adaptação nos países em desenvolvimento e entre US\$ 140 bilhões e US\$ 175 bilhões para mitigação (WORLD BANK, 2009).

Já a Agência Internacional de Energia (International Energy Agency – IEA) estima que para migrar o setor de energia para um setor de baixo carbono serão necessários investimentos da ordem de US\$ 1 trilhão anual adicionais ao que seria investido em um cenário em que o impacto climático não é prioridade (IEA, 2012).

A 16ª Conferência das Partes (COP-16), realizada em Cancun, no México, em 2010, reconheceu a necessidade de canalizar recursos para investimentos em países em desenvolvimento e as nações desenvolvidas reforçaram o compromisso sinalizado em Copenhague, na Dinamarca, no ano anterior, de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020 (UNITED NATIONS, 2011).

Nesse cenário e, ainda, considerando o desafio de financiamento climático para as nações em desenvolvimento, foi estabelecido, na mesma conferência, o Green Climate Fund (GCF), fundo com objetivo de ser o principal mecanismo de financiamento internacional para apoiar o enfrentamento das mudanças climáticas por esses países.

O fundo, sediado na Coreia do Sul, proverá recursos com condições favoráveis para financiamento direto a investimentos e para alavancar outros financiamentos, incluindo de investidores privados e de mercados financeiros.

O GCF, hoje, conta com um compromisso de aporte de recursos de US\$ 10 bilhões por 33 países e irá operar por meio de uma rede de parceiros acreditados, que pode incluir instituições locais e regionais, bancos e fundos privados, organizações não governamentais e organismos internacionais. Espera-se que os BDs possam desempenhar um importante papel na aplicação dos recursos, em função de sua presença local, *expertise* e confiabilidade. Vinte instituições já obtiveram a acreditação para operar com o fundo, incluindo três membros do IDFC (AFD, Banco de Desarrollo de América Latina – CAF e KfW Bankengruppe – KfW), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (GREEN CLIMATE FUND, 2015).

Apesar do objetivo do fundo de se tornar a principal fonte de financiamento multilateral para as mudanças climáticas, o volume comprometido é muito aquém do necessário e as expectativas de aportes ainda não dão conta do tamanho do desafio, conforme sugerem as estimativas apresentadas neste artigo.

Seja considerando os montantes adicionais do GCF, seja considerando um cenário em que eles sejam escassos, os bancos de desenvolvimento continuarão desempenhando um papel fundamental no financiamento climático. As soluções deverão envolver parcerias com o setor privado, buscando interações que otimizem o uso dos recursos existentes.

Segundo o IDFC, bancos de desenvolvimento estão em uma posição privilegiada para enfrentar o desafio de alavancar recursos climáticos, tendo em vista que conhecem a demanda da sociedade e que são uma interface entre o governo e o setor privado (IDFC, 2012). Dessa forma, eles são capazes não apenas de entender as barreiras à presença dos agentes privados como também de coordenar, junto com os governos locais, os instrumentos para superar esses obstáculos.

O BID também reconhece esse importante papel e recomenda para aumentar a eficácia dos investimentos do setor privado que: (i) os bancos de desenvolvimento sejam utilizados para gerir e canalizar recursos para o clima; e (ii) que se tenha em conta a experiência desses bancos para o esboço e funcionamento de novos mecanismos de financiamento climático. O documento ressalta ainda que essas instituições podem, em alguns casos, promover o desenvolvimento de mercado, por exemplo, em novos setores e indústrias emergentes (SMALLRIDGE *et al.*, 2013).

Entre outras vantagens esperadas da atuação dos bancos de desenvolvimento incluem-se: (i) sua capacidade de combinar uma maior quantidade de projetos de pequena escala adotando um enfoque de carteira e minimizando custos de transação (SMALLRIDGE *et al.*, 2013); e (ii) capacidade de monitorar a efetividade dos projetos.

A coordenação entre setores privado e público será uma condição essencial para dar conta dos desafios futuros, bem como a criação de soluções inovadoras de financiamento. Entre os desafios e oportunidades identificados para ampliar os fluxos de financiamentos climáticos existentes, podemos citar:

- i. alavancagem de recursos privados a partir da otimização na alocação dos recursos públicos disponíveis, direcionando-os para solucionar as barreiras aos investimentos climáticos;
- ii. ampliação do uso de *green/climate bonds*, ou títulos verdes, fonte de recurso que vem emergindo e, segundo apontado no relatório do World Economic Forum (2013), tem potencial para atingir um mercado de US\$ 170 bilhões anuais;
- iii. utilização de recursos não reembolsáveis para capacitação e para o auxílio ao desenvolvimento de projetos que possam estar aptos a obter financiamentos tradicionais adicionais, criando condições para melhor aproveitamento e utilização dos recursos reembolsáveis;
- iv. aumento dos ainda incipientes fluxos de recursos para financiamento à adaptação nas regiões mais vulneráveis; e
- v. expansão do uso de instrumentos financeiros adicionalmente aos empréstimos, participação acionária e garantias, com objetivo de reduzir o risco dos investimentos para o setor privado (VENUGOPAL *et al.*, 2012).

A importância do aprimoramento da componente de financiamento para viabilizar o enfrentamento da mudança do clima atrai iniciativas de um amplo conjunto de atores. Como exemplo, o Innovation Lab for Climate Finance foi constituído pelos governos do Reino Unido, Estados Unidos e Alemanha com a missão de desenvolver novos instrumentos financeiros para alavancar investimentos climáticos. A partir de uma chamada por ideias de novos instrumentos, a iniciativa selecionou sete produtos, dos quais quatro estão em desenvolvimento, incluindo um *swap* cambial de longo prazo e um seguro para conservação de energia.

Conclusões

O estabelecimento de um novo regime multilateral para controle das emissões globais será acompanhado de esforços adicionais para o financiamento climático, meio de implantação fundamental para que países em desenvolvimento aumentem suas resiliências climáticas e alterem suas trajetórias de emissões sem abdicar de possibilidades de aumento de bem-estar para suas populações. A quantificação do suporte financeiro provido por bancos de desenvolvimento à mitigação da mudança do clima e à adaptação de seus efeitos adversos demonstra que tais instituições já cumprem papel relevante

no financiamento climático. Entretanto, a atuação dos bancos de desenvolvimento no financiamento climático tende a ser intensificada, sobretudo, por:

- i. serem candidatos naturais a canalizar recursos destinados a financiar investimentos climáticos;
- ii. serem instituições tradicionalmente convocadas pelos governos nacionais para implantar políticas públicas, em especial associadas ao desenvolvimento; e
- iii. por já estarem internalizando a mudança do clima como elemento central de suas estratégias de atuação.

Assim, os bancos de desenvolvimento continuarão apoiando o enfrentamento climático, financiando diretamente setores e projetos, alavancando recursos, estimulando investimentos, difundindo conhecimento e estimulando melhores práticas e soluções inovadoras.

Referências

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT – AFD. *AFD and climate change: balancing development and climate*. Paris, 2015. Disponível em: <http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQUETTES/AFD-Changement_climat_GB.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. M. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 5-39, jun. 2015.

BUCHNER, B. et al. *Global Landscape of Climate Finance 2014*. San Francisco: Climate Policy Initiative, 2014. Disponível em: <<http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

GREEN CLIMATE FUND. *List of Accredited Entities*. Songdo, 2015. Disponível em: <http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Accreditation/GCF_List_of_Accredited_Entities_20150722.pdf>. Acesso em: 23 set. 2015.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT FINANCE CLUB – IDFC. *Work Plan 2: leverage private and public funds: position paper on leverage of public and private funds*. Frankfurt, 2012. Disponível em: <https://www.idfc.org/Downloads/Publications/02_other_idfc-expert_documents/IDFC_Position_Paper_on_Leverage_Private_and_Public_Funds_01-06-12.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. *IDFC green finance mapping for 2013*. Frankfurt, 2014. Disponível em: <https://www.idfc.org/Downloads/Publications/01_green_finance_mappings/IDFC_Green_Finance_Mapping_Report_for_2013_12-09-14.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. *Energy Technology Perspectives 2012: pathways to a clean system*. Paris, 2012. Disponível em: <<http://www.iea.org/textbase/npsum/ETP2012SUM.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

SMALLRIDGE, D. et al. *The role of national development banks in catalyzing international climate finance*. Washington, DC: IDB, 2013. Código da publicação: IDB-MG-148. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3478/Role%20of%20NDB%203-12-13final%20web.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 out. 2015.

UNITED NATIONS. United Nations Framework Convention on Climate Change. *Report of the conference of the parties on its sixteenth session held in Cancun from 29 November to 10 December 2010: addendum part two: action taken by the conference of the parties at its sixteenth session: decision 1/CP.16*. Bonn: UNFCCC, 2011. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

VENUGOPAL, S. et al. Public financing instruments to leverage private capital for climate-relevant investments: focus on multilateral agencies. *World Resources Institute, Working Paper*, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/public_financing_instruments_leverage_private_capital_climate_relevant_investment_focus_multilateral_agencies.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

WORLD BANK. Generating the Funding Needed for Mitigation in World Development. In: WORLD BANK. *World development report 2010: development and climate change*. Washington, DC, 2009.

_____. *2014 joint report on multilateral development banks' climate finance*. Washington, DC, 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/mdb-climate-finance-2014-joint-report-061615.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The green investment report: the ways and means to unlock private finance for green growth: a report of the green growth action alliance*. Geneva, 2013. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2013.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.